Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5226

04. 07. 96

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 26. Juni 1996.

Einleitung

Der Deutsche Bundestag hat am 29. Juni 1995 in seinem Beschluß „Obdachlosigkeit – eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung" eine Reihe von Maßnahmen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene als Beiträge zur Bekämpfung und Vermeidung von Obdachlosigkeit gefordert und die Bundesregierung gebeten, bis zum 1. Juli 1996 über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten (Plenarprotokoll 13/47 vom 29. Juni 1995, S. 3891 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drucksache 13/1848 vom 28. Juni 1995). Auf dieser Grundlage wird der folgende Bericht vorgelegt.

1. Problemverständnis und Betroffenenkreis

In den der parlamentarischen Beratung zugrundeliegenden Anträgen und im Beschluß des Deutschen Bundestages wird bei der Beschreibung der vielfältigen Ursachen und der unterschiedlichen Ausprägung der Probleme von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit ein umfassendes Problemverständnis zugrunde gelegt. Dies gilt auch für die nachfolgend dargestellten Handlungsansätze und Maßnahmen der Bundesregierung.

Die Begriffe „Obdachlosigkeit" und „Wohnungslosigkeit" sind nicht einheitlich definiert und abgegrenzt. Der Begriff „Obdachlosigkeit" wird oft verallgemeinernd für verschiedene Personengruppen und Problemsituationen gebraucht. Das in der Gesellschaft vorherrschende Bild ist geprägt durch die offen sichtbare Obdachlosigkeit von Personen, die ohne eigene Wohnung oder sonstige Unterkunft „auf der Straße" leben. In der Terminologie des Polizei- und Ordnungsrechts sind „Obdachlose" jedoch die Personen, die amtlich registriert und aufgrund ordnungsrechtlicher Verfügung, Einweisung oder sonstiger Maßnahmen der zuständigen Behörden in kommunalen Obdachlosenunterkünften, in Einrichtungen freier Träger oder gewerblichen Unterkünften (z. B. Hotels oder Pensionen) untergebracht sind, die also ein – wenn auch behelfsmäßiges – Obdach haben. Personen, die ohne jedes Obdach im Freien übernachten, werden als „Nichtseßhafte" oder „Wohnungslose" bezeichnet.

Der Deutsche Städtetag hat den weiter gefaßten Begriff der „Wohnungsnotfälle" in die Fachdiskussion eingeführt. Er schließt neben dem genannten Personenkreis weitere Gruppen ein: wohnungslose Personen, die in Heimen, Anstalten, stationären Einrichtungen, Frauenhäusern, bei Freunden oder Verwandten leben und dringend eine eigene Wohnung suchen; Aussiedler, die in der ersten Zeit nach der Einreise in behelfsmäßigen Unterkünften untergebracht sind; Haushalte, denen aufgrund einer Räumungsklage der Wohnungsverlust droht; Personen, die in schwierigen oder unakzeptablen Wohnverhältnissen leben, etwa in baulich unzumutbaren, gesundheitsgefährdenden, schlecht ausgestatteten oder überbelegten Wohnungen oder in konfliktbelasteten Familien- oder Partnerschaftsbeziehungen.

Entsprechend der differenzierten und unterschiedlichen Problemstrukturen gibt es keine einfachen und allgemein gültigen Lösungsmuster. Für die Bundesregierung haben präventive Maßnahmen grundsätzlich Vorrang, um das Entstehen von Obdachlosigkeit und sozialen Problemlagen von vornherein zu vermeiden. Prävention ist in aller Regel nicht nur wirksamer, sondern auch mit geringeren sozialen und finanziellen Folgekosten belastet als die Bewältigung entstandener Notlagen. Bestehen jedoch bereits akute Probleme, müssen unmittelbar wirksame Hilfen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten und zur Stabilisierung der Lebenssituation gegeben werden. In der Praxis ist zumeist eine Kombination verschiedener Maßnahmen und Instrumente vor allem auf Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes, des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie im Rahmen der Arbeits- und Ausbildungsförderung, der Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation und der Wohnraumhilfe – in enger Kooperation aller Beteiligten – gefordert, um die notwendigen Hilfen zum richtigen Zeitpunkt anzubieten.

Für die Bundesregierung hat die Vermeidung und der Abbau von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit hohen Stellenwert. Aufgrund der Festlegungen der Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode wurde eine Regierungskommission „Obdachlosigkeit, Suchtfolgen etc." unter Federführung des Bundesministeriums für Gesundheit eingerichtet (sog. Notlagenkommission). Sie soll untersuchen, wie spezifische Formen sozialer Notlagen zielgerichteter angegangen werden können, und einen Bericht vorlegen, der die Probleme von Obdachlosen, Suchtkranken, von aus Freiheitsentzug Entlassenen und von verhaltensgestörten jungen Menschen und ihre typischen Ursachen darstellt sowie umsetzbare Lösungen und Verbesserungsvorschläge unabhängig von Zuständigkeitsfragen aufzeigt. Der Bericht soll noch 1996 vorgelegt werden.

2. Bericht über die eingeleiteten Maßnahmen

In den Maßnahmenbereichen, zu denen der Deutsche Bundestag Forderungen an die Bundesregierung gerichtet hat, sind eine Reihe von Gesetzgebungsvorhaben und anderen Maßnahmen teilweise eingeleitet oder bereits durchgeführt, teilweise in Vorbereitung. Sie werden in der Reihenfolge der Forderungen in Teil II des Beschlusses (BT-Drucksache 13/1848, S. 4ff.) dargestellt. Die Forderungen des Deutschen Bundestages sind den einzelnen Abschnitten jeweils vorangestellt.

2.1 Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Forderung,

a) einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 15a BSHG vorzulegen, der die Sozialhilfeträger stärker als nach der bisherigen Ermessensvorschrift verpflichtet, die Zahlung rückständiger Mieten zu übernehmen, wenn andernfalls Obdachlosigkeit eintritt. Eine mißbräuchliche Inanspruchnahme dieser verstärkten Leistungsverpflichtung z. B. in Fällen, in denen die Miete von vornherein im Vertrauen auf eine Leistung nach § 15a BSHG bewußt

nicht gezahlt wurde, muß ausgeschlossen sein. Mietzahlungen in bar an den Hilfeempfänger dürfen nicht erfolgen, wenn eine zweckentsprechende Verwendung nicht sichergestellt ist;

b) einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 72 BSHG mit der zugehörigen Rechtsverordnung vorzulegen mit dem Ziel, die Hilfen für Wohnungslose im Rahmen klarer Zuständigkeitszuweisungen treffgenauer zu gestalten. Dabei ist die begriffliche Trennung zwischen Personen ohne ausreichende Unterkunft und Nichtseßhaften mit der Folge einer unterdurchschnittlichen Zuständigkeitszuweisung zugunsten einheitlicher Hilfen für Wohnungslose im Rahmen der Zuständigkeit eines bestimmten Sozialhilfeträgers aufzugeben.

Mit dem Gesetzentwurf zur Reform des Sozialhilferechts, der im Vermittlungsverfahren vom Bundesrat abgelehnt wurde, wären die Forderungen erfüllt worden.

a) Der Forderung nach Änderung des § 15a BSHG (Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen) wurde durch den Entwurf des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts entsprochen. Im Gegensatz zu der generellen Ermessensregelung des § 15a BSHG in seiner bisherigen Fassung sollten rückständige Mieten in Zukunft dann übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und ansonsten Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Für die Sozialhilfeträger, die bisher schon § 15a BSHG zur Sicherung von Wohnraum als Soll-Regelung anwandten, hätte die Neufassung lediglich eine Aktualisierung des Gesetzes bedeutet.

   Eine evtl. mißbräuchliche Inanspruchnahme der Leistungen sollte dadurch ausgeschlossen werden, daß rückständige Mieten nur übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt ist. Um in besonderen Fällen den Eintritt von Obdachlosigkeit zu verhindern, sollte dem Sozialhilfeträger ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt werden, die Hilfe dann unmittelbar an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte (z. B. das Energieunternehmen) zu zahlen, wenn eine zweckentsprechende Verwendung durch den Hilfesuchenden nicht sichergestellt ist.

b) Die bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 72 BSHG) geteilte Zuständigkeit kann in der Praxis dazu führen, daß Hilfeempfänger in den jeweils anderen Zuständigkeitsbereich „abgeschoben" werden. Um dies in Zukunft zu vermeiden, war im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Sozialhilferechts in § 100 Abs. 1 Nr. 5 BSHG die eindeutige Regelung vorgesehen, daß für die Hilfen nach § 72 BSHG ausschließlich der überörtliche Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig ist. Entsprechend erfolgte die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages.

   Aus der im Rahmen der BSHG-Reform beabsichtigten Änderung des § 72 Abs. 1 Satz 1 BSHG ergab sich, daß der Personenkreis in der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG nicht mehr nach einzelnen Personengruppen, die in besonderen Verhältnissen leben, sondern nach den sozialen Schwierigkeiten abzugrenzen gewesen wäre, mit denen die besonderen Lebensverhältnisse verbunden sind. Die derzeitigen Regelungen in den §§ 1 bis 6 der Durchführungsverordnung sollten durch allgemeine Bestimmungen zu den besonderen Lebensverhältnissen und durch nähere Bestimmungen über die damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten ersetzt werden. Die notwendigen Hilfen sollten im Sinne der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderung des § 72 Abs. 1 BSHG nicht mehr an bestimmten Personengruppen, sondern übergreifend am Hilfebedarf ausgerichtet sein. Die aktualisierte Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG sollte nach fachlicher Erörterung mit den Verbänden möglichst zeitnah zum Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts in Kraft treten.

2.2 *Wohngeld*

Forderung,

das Wohngeld an die gestiegenen Mieten anzupassen und sozial fortzuentwickeln.

Aufgrund der Vielfalt möglicher Formen von Obdachlosigkeit und ihrer sehr unterschiedlichen Ursachen kann dem Wohngeld als Sozialleistung mit wohnungspolitischer Ausrichtung nur eine begrenzte, unterstützende Funktion bei der Bekämpfung von Obdachlosigkeit zukommen:

- Wohngeld wird als „verlorener" Zuschuß an einkommensschwächere Haushalte gezahlt, um angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern (§ 1 WoGG). Der Charakter des Wohngeldes als Zuschuß macht bereits deutlich, daß der Berechtigte (Mieter, selbstnutzender Eigentümer) einen Teil – in der Regel den überwiegenden Teil – der Wohnkosten selbst tragen muß. Der Staat übernimmt durch Wohngeld also nicht die Miete, sondern er unterstützt die vorhandene eigene Leistungsfähigkeit des Mieters. Ist diese Leistungsfähigkeit auch unter Berücksichtigung des Wohngeldes nicht oder nicht ausreichend vorhanden, sind zur Deckung der Wohnkosten wie des übrigen notwendigen Lebensunterhalts (ergänzende) laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG erforderlich. Bei der Sozialhilfeberechnung wird ein zustehendes Wohngeld als vorrangige Leistung berücksichtigt.
- Darüber hinaus wird Wohngeld nach bestehender Rechtslage nur für „Wohnraum" gewährt. Es genügt also nicht, daß jemand überhaupt „ein Dach über dem Kopf" hat, sondern die Unterbringung muß bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, um als Wohnraum zu gelten. So sind Notunterkünfte aller Art, wie z. B. Schlafstellen, Sammellager, Schulen, Turnhallen, Wohnwagen, Zelte, Geschäfts- und Lagerräume, nicht als Wohnraum anzusehen. Auch kommt nur ausnahmsweise, bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen, eine Wohnraumeigenschaft von Beherbergungsbetrieben (Hotels, Pensionen), Übergangsheimen oder Frauenhäusern in Betracht. Neben einer gewissen

Dauerhaftigkeit des Aufenthalts (mindestens ein Monat) ist z. B. weitere Voraussetzung, daß ein eigenes häusliches Wirtschaften (eigene Essenszubereitung) möglich ist. Behausungen mit völlig unzureichendem Bau- und Ausstattungsstandard sowie Behelfsunterkünfte und andere Provisorien sind damit praktisch von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Wohngeldgesetzes herausgenommen.

- Schließlich beschränkt sich das Wohngeld auf eine rein finanzielle Hilfe zur Unterstützung und Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Weitergehende, aber nachrangige Hilfemöglichkeiten bietet in bestimmten, mit der Obdachlosigkeit verbundenen Problemlagen das BSHG. Auf der Grundlage des BSHG können bei entsprechender Bedürftigkeit die tatsächlichen Unterkunftskosten – sofern im Einzelfall angemessen – in voller Höhe übernommen und auch ergänzende Hilfen (z. B. Betreuungsmaßnahmen) gewährt werden, die über rein finanzielle Leistungen hinausgehen. Zudem sind die Sozialhilfeträger verpflichtet, von Amts wegen tätig zu werden, sobald sie von einer Notlage Kenntnis erhalten (§ 5 BSHG). Anders als im Wohngeldrecht ist ein Antrag somit keine förmliche und materielle Anspruchsvoraussetzung.

Unbeschadet der Feststellung, daß das Wohngeld nur in begrenztem Umfang eine unterstützende Funktion bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit hat, bleibt festzuhalten: Um die Aufgabe der Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens auf Dauer und verläßlich erfüllen zu können, ist das Wohngeld in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen und ggf. an die Einkommens- und Mietenentwicklung anzupassen. Andererseits ist das Wohngeld Teil der sozialen Leistungen der Solidargemeinschaft, deren Ausgestaltung und Leistungsstandards auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Situation der öffentlichen Haushalte abhängen.

2.3 *Mitteilungen über Räumungsklagen*

Forderung,

a) zur Sicherstellung der derzeit in einer Verwaltungsvorschrift angeordneten Mitteilung der Gerichte an die Sozialverwaltung über den Eingang einer Räumungsklage im Falle der Kündigung eines Mietverhältnisses nach § 554 BGB einen Gesetzentwurf vorzulegen mit dem Ziel, die Mitteilungspflicht der Gerichte auf die verfassungsrechtlich erforderliche Grundlage zu stellen;

b) zu prüfen, welche rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit die Sozialverwaltungen in die Lage versetzt werden, bei sonstigen Räumungsklagen rechtzeitig vorbeugende Hilfen einleiten zu können.

Zu a)

Im Rahmen der BSHG-Reform war auch eine Erweiterung des § 15a BSHG um einen neuen Absatz 2 vorgesehen, mit dem eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden sollte, daß dem Träger der Sozialhilfe entsprechend der bisherigen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) eine Räumungsklage im Falle der Kündigung wegen Zahlungsverzugs rechtzeitig bekannt wird. Eine dem Wortlaut des vorgesehenen § 15a Abs. 2 BSHG entsprechende Regelung enthält auch das noch im parlamentarischen Verfahren befindliche Justizmitteilungsgesetz (BR-Drucksache 889/95):

„(2) Geht bei einem Gericht eine Klage auf Räumung von Wohnraum im Falle der Kündigung des Mietverhältnisses nach § 554 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ein, so teilt das Gericht dem zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe oder der von diesem beauftragten Stelle zur Wahrnehmung der in Absatz 1 bestimmten Aufgaben unverzüglich

1. den Tag des Eingangs der Klage,
2. die Namen und die Anschriften der Parteien,
3. die Höhe des monatlich zu entrichtenden Mietzinses,
4. die Höhe des geltend gemachten Mietzinsrückstandes und der geltend gemachten Entschädigung und
5. den Termin zur mündlichen Verhandlung, sofern dieser bereits bestimmt ist,

mit. Außerdem kann der Tag der Rechtshängigkeit mitgeteilt werden. Die Übermittlung unterbleibt, wenn die Nichtzahlung des Mietzinses nach dem Inhalt der Klageschrift offensichtlich nicht auf Zahlungsunfähigkeit des Mieters beruht. Die übermittelten Daten dürfen auch für entsprechende Zwecke der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz verwendet werden."

Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Amtsgerichten und den Sozialhilfeträgern stellt eine notwendige Ergänzung der Regelungen zur Übernahme von Mietrückständen dar.

Zu b)

Eine qualifizierte Hilfe bei sonstigen Räumungsklagen, für die Maßnahmen vergleichbar § 554 BGB nicht zur Verfügung stehen, kann die Sozialhilfe in Anbetracht der Vielgestaltigkeit der angesprochenen Lebensverhältnisse nicht leisten. Mitteilungen an die Sozialhilfeträger kommen in diesen Fällen daher nicht in Betracht.

2.4 *Meldefähige Anschrift*

Forderung,

durch gesetzliche Änderung auch wohnungslosen Personen die Möglichkeit einzuräumen, eine meldefähige Anschrift zu haben, die nicht von vornherein den Status der Wohnungslosigkeit erkennen läßt.

Das Problem einer fehlenden Anschrift von Personen ohne eigene Wohnung stellt sich unter verschiedenen Aspekten. Zum einen ist die Angabe einer Anschrift häufig Voraussetzung dafür, daß soziale Leistungen in Anspruch und Rechte wahrgenommen werden können. Zum anderen kann eine vorhandene Anschrift, die die betreffenden Personen z. B. als Be-

wohner einer örtlich bekannten Obdachlosenunterkunft ausweist, stigmatisierend wirken und die soziale Integration erschweren. Für beide Problemdimensionen gibt es unterschiedliche Lösungsstrategien.

Zunächst ist festzuhalten, daß die Gewährung sozialer Leistungen und Hilfen für wohnungslose Personen nicht generell den Nachweis einer „meldefähigen" Anschrift voraussetzt.

- Ein Anspruch auf Leistungen nach den Bestimmungen des BSHG ist nicht von dem Innehaben einer Wohnung im Sinne des Melderechts abhängig. Nach § 97 Abs. 1 Satz 1 BSHG ist der Sozialhilfeträger örtlich zuständig, in dessen Bereich sich der Hilfesuchende tatsächlich aufhält. Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe ist die rein physische Anwesenheit des Hilfesuchenden. Der Aufenthalt muß nur so lange andauern, daß das Bestehen einer Bedürftigkeit geprüft und die erforderliche Hilfemaßnahme eingeleitet werden kann. Auch Krankenhilfe nach § 37 BSHG wird von dem jeweilig örtlich und sachlich zuständigen Sozialhilfeträger gewährt. Eine im Melderegister gespeicherte Anschrift ist hierfür nicht Voraussetzung. Nur die Aufnahme in eine Krankenversicherung setzt nach § 3 SGB IV einen Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt voraus.

  Das Fehlen einer Anschrift erschwert allerdings die qualifizierte Leistung der Sozialhilfe (z. B. schriftliche Bescheiderteilung, Rückfragen, Hilfeangebote etwa durch eine Arbeitsgelegenheit).

- Auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ist ein Anspruch auf Arbeitslosengeld und die übrigen Lohnersatzleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Arbeitslose nicht gemeldet ist. Arbeitslosengeld kann insbesondere auch derjenige Wohnungslose beanspruchen, in dessen Personalausweis der Vermerk „ohne feste Wohnung" eingetragen ist. Allerdings setzt ein solcher Leistungsanspruch voraus, daß der Antragsteller der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht (§ 100 Abs. 1 AFG). Diese Voraussetzung erfüllt, wer – von weiteren, hier nicht bedeutsamen Kriterien abgesehen – für das Arbeitsamt erreichbar ist (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AFG). In diesem Sinne sehen die Arbeitsämter einen wohnungslosen Arbeitslosen dann als erreichbar an, wenn sich dieser an den Wochentagen bei einer Betreuungs- oder Beratungsstelle für Nichtseßhafte oder bei einer ähnlichen Stelle (z. B. bei einer Betreuungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten) meldet.

- Im Bereich der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung werden in der Regel die Rentenzahlungen durch den Postrentendienst übernommen. Dem Postrentendienst können auch Obdachlose eine Adresse angeben, an die Postsendungen zugestellt werden. Die angegebenen Anschriften werden für die Rentenzahlverfahren auch den auftraggebenden Rentenversicherungsträgern mitgeteilt.

- Im Bereich des sozialen Entschädigungsrechtes und des Versorgungsrechtes sind obdachlose Versorgungsempfänger z. Z. unbekannt. Sollte jedoch ein Versorgungsempfänger obdachlos werden und Zahlungen auf ein Konto oder durch die Post nicht möglich sein, regelt § 66 des Bundesversorgungsgesetzes i. V. m. § 3 Abs. 4 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung die Auszahlung. Die zuständige Stelle der Versorgungsverwaltung kann die Leistungen des sozialen Entschädigungsgesetzes dann bar auszahlen. Eine im Melderegister gespeicherte Anschrift als Voraussetzung für die Auszahlung der Sozialleistung ist nicht zwingend erforderlich.

- Bei Bestehen einer Pflegeversicherung setzt die Leistungsgewährung für ambulante Leistungen das Innehaben einer Wohnung und damit eine im Melderegister gespeicherte Anschrift voraus. Denn Pflegegeld darf grundsätzlich nur gewährt werden, wenn durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung festgestellt ist, daß der Pflegebedürftige mit dem Pflegegeld die notwendige Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung durch eine Pflegeperson in geeigneter Weise selbst sicherstellt. Die Überprüfung ist nur bei Personen mit einer Wohnung bzw. Anschrift möglich. Entsprechendes gilt auch für einen Anspruch auf Sachleistungen, also auf Einsatz professioneller Pflegekräfte; anders könnte eine sachgerechte und wirksame häusliche Pflege kaum sichergestellt werden. Daraus folgt, daß ambulante Leistungen aus der Pflegeversicherung nur dann erbracht werden können, wenn der Pflegebedürftige eine Wohnung innehat, also nicht obdachlos ist. Versicherte Personen, die der stationären Pflege bedürfen, erhalten diese Leistungen auch, wenn sie vorher obdachlos waren.

- Das Wahlrecht kann auch von wohnungslosen Personen wahrgenommen werden; dies sehen sowohl die Bestimmungen des Bundeswahlrechts als auch die Bestimmungen des Europawahlrechts vor. Danach ist auch wahlberechtigt, wer ohne eine Wohnung innezuhaben, sich in der Bundesrepublik Deutschland bzw. in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sonst gewöhnlich aufhält.

  Wahlberechtigte, die keine Wohnung innehaben, können nur auf eigenen Antrag in ein Wählerverzeichnis eingetragen werden. Zuständig für die Eintragung dieses Personenkreises in das Wählerverzeichnis ist bei Europawahlen die Gemeinde, in der der Wahlberechtigte seinen Antrag stellt (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 EuWO) bzw. – bei Bundestagswahlen – die Gemeinde, in der der Wahlberechtigte am Stichtag (35. Tag vor der Wahl) übernachtet hat und deren zuständiger Stelle der Aufenthalt angezeigt worden ist (§ 17 Abs. 2 Nr. 2 BWO). Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ist schriftlich bis spätestens zum 21. Tage vor der Wahl bei der zuständigen Gemeindebehörde zu stellen.

  Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gilt zugleich als Antrag auf Erteilung eines Wahlscheines, es sei denn, der Wahlberechtigte

will vor dem Wahlvorstand seines Wahlbezirks wählen (§ 26 Abs. 5 EuWO, § 27 Abs. 5 BWO). Mit dem Wahlschein kann der Wahlberechtigte bei der Europawahl in jedem Wahllokal des Kreises oder der kreisfreien Stadt wählen, in dem oder in der der Wahlschein ausgestellt ist, und zwar durch Urnenwahl oder mittels Briefwahl (§ 6 Abs. 5 EuWG). Bei Bundestagswahlen berechtigt der Wahlschein zur Wahlteilnahme durch Urnenwahl in jedem Wahllokal des Wahlkreises oder zur Briefwahl (§ 14 Abs. 3 BWG).

Durch das Briefwahlverfahren ist eine Rückkehr an den Ort, in dem sich die Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis haben eintragen lassen, nicht erforderlich. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, unmittelbar bei der Gemeinde mittels Briefwahl zu wählen und den Wahlbrief nicht mit der Post zu übersenden.

Somit sind in wesentlichen Bereichen Handlungsmöglichkeiten gegeben, um auch Personen ohne festen Wohnsitz den Zugang zu sozialen Leistungen und zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen.

Aufgrund dieses Befundes sind Änderungen der melderechtlichen Vorschriften, also des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) des Bundes sowie der Landesmeldegesetze – auch nach Auffassung der in die Erörterungen einbezogenen Länder und der kommunalen Spitzenverbände –, nicht veranlaßt. Überdies würden hiergegen schwerwiegende grundsätzliche Bedenken bestehen. Denn die Registrierung einer fiktiven Anschrift im Melderegister würde erhebliche rechtssystematische und verwaltungspraktische Probleme aufwerfen. Alleiniges Kriterium für die Registrierung von Einwohnern ist der Bezug einer Wohnung (§ 1 Abs. 1 MRRG); damit werden die tatsächlichen Lebensverhältnisse der Einwohner erfaßt. Die Funktion der Melderegister als zentrale Informationsquelle für eine Vielzahl von Behörden und anderen Nutzern und der Vollzug einer großen Anzahl von Bundes- und Landesgesetzen, der auf Daten des Melderegisters aufbaut, wäre bei Aufnahme unzutreffender Daten nicht mehr gesichert. Die Eintragung wohnungsloser Personen im Melderegister würde für die Verwaltung unübersehbare Probleme schaffen, die im einzelnen nicht mehr in den Griff zu bekommen wären. Insofern ist die Richtigkeit der vom betroffenen Einwohner erhobenen Daten ein wichtiges datenschutzrechtliches Anliegen.

Eine andere Problematik besteht in den Fällen, in denen zwar eine Wohnungsanschrift im Melderegister gespeichert ist, diese aber als Adresse einer Obdachlosenunterkunft oder einer problembelasteten Wohnsiedlung am Ort bekannt ist und damit Vorbehalte gegenüber den Bewohnern, z. B. bei der Arbeits- oder Wohnungssuche, weckt und zur sozialen Ausgrenzung führt. In diesen Fällen ist es erforderlich, durch Hilfen bei der Arbeits- und Ausbildungsplatzvermittlung, bei der Wohnungssuche und durch andere Unterstützungsmaßnahmen die Integration der Unterkunftsbewohner zu erleichtern und die Verweildauer in Unterkünften, soweit eine solche Unterbringung zumindest zeitweise unvermeidbar ist, zu verkürzen. Dem Entstehen von „sozialen Brennpunkten" ist entgegenzuwirken, indem Haushalte mit besonderen sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht räumlich konzentriert, sondern möglichst dezentral mit Wohnraum und anderen erforderlichen Hilfen versorgt werden. Soweit bereits Problemkonzentrationen entstanden und verfestigt sind, kann durch gezielte Fördermaßnahmen im Wohn- und Wohnumfeldbereich und andere gezielte Maßnahmen eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität und eine Umstrukturierung des Wohnquartiers erreicht werden (vgl. Abschnitt 2.8).

Auch in anderen Bereichen können soziale Ausgrenzungen entstehen. So ist das Innehaben eines Girokontos eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Auf der Grundlage einer vom Zentralen Kreditausschuß erstellten Empfehlung, in welcher die grundsätzliche Bereitschaft aller Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, erklärt wird, für jede Bürgerin/jeden Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereit zu halten, haben die im Zentralen Kreditausschuß zusammengeschlossenen Verbände ihre Mitgliedsinstitute entsprechend unterrichtet. Auf diese Weise sollen in jedem Fall die Entgegennahme von Gutschriften, Barein- und -auszahlungen sowie die Teilnahme am Überweisungsverkehr angeboten werden. Die Bundesregierung wird im Spätsommer dieses Jahres dem Deutschen Bundestag einen Bericht zu den bis dahin gemachten Erfahrungen zu der Umsetzung der Empfehlung erstatten. Danach wird beurteilt werden müssen, ob ggf. weitere Schritte notwendig sind.

2.5 *Forschungsaufträge zur Obdachlosigkeit*

Forderung,

das Problemfeld Obdachlosigkeit weiter wissenschaftlich zu untersuchen und vorhandene Lösungsansätze zu bewerten.

Um eine umfassende Analyse sozialer Notlagen für die Arbeit der eingangs erwähnten Regierungskommission „Obdachlosigkeit, Suchtfolgen etc." zu erhalten, hat das Bundesministerium für Gesundheit zu den einzelnen Beratungskomplexen Sachverständige mit der Ausarbeitung folgender Kurzstudien beauftragt:

- Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland,
- Wohnungsversorgung für Menschen in Wohnungsnot,
- Soziale Notlagen bei Abhängigkeitskranken,
- Besondere Lebenslagen Jugendlicher und junger Erwachsener sowie die Zuständigkeit zur Behebung sozialer Schwierigkeiten gemäß § 72 BSHG und § 41 KJHG unter Berücksichtigung der in § 6 VO zu § 72 BSHG genannten Personengruppen,
- Fortentwicklung der Straffälligenhilfe.

In einem weiteren Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Gesundheit wird untersucht, wie sich der 1993 neu in das BSHG aufgenommene § 17, in dem die Schuldnerberatung erstmals genannt wird, tatsächlich ausgewirkt hat und ob weiterer Handlungsbedarf des Gesetzgebers besteht. Auf Grundla-

ge von § 17 BSHG soll die Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind, durch Beratung und Unterstützung gefördert werden. Aufgrund der zunehmenden Verschuldung privater Haushalte und der damit einhergehenden sozialen Probleme kommt der persönlichen Hilfe in der Sozialhilfe eine wachsende Bedeutung zu.

Bereits 1992 hatten das Bundesministerium für Familie und Senioren als das (bis 1994) für die Sozialhilfe zuständige Ressort und das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gemeinsam die Studie „Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte" in Auftrag gegeben. Themen waren – neben einer Beschreibung von Art und Umfang bestehender Wohnungsnotfälle (vgl. Abschnitt 2.7) – die Handlungsansätze und Maßnahmen zur Prävention von Wohnungsverlusten auf Grundlage des sozialhilferechtlichen Instrumentariums, zur vorläufigen Unterbringung von wohnungslosen Haushalten und zur dauerhaften Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen, vor allem im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus.

Mit Fragen der Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte befaßte sich auf Initiative und im Auftrag der Bundesministerien für Familie und Senioren sowie für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau auch eine Expertentagung im Dezember 1993. Ziele der Veranstaltung waren insbesondere der fachübergreifende Erfahrungsaustausch über wohnungs- und sozialpolitische Strategien zur Lösung der besonderen Probleme einkommensschwacher und sozial benachteiligter Haushalte sowie die Erörterung von Möglichkeiten, den Bestand preisgünstigen Wohnraums zu erhalten, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen und präventive Hilfen auf- und auszubauen.

Mit dem Ziel, eine effektivere Gestaltung der sozialen Betreuung von Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten zu erreichen, fördert das Bundesministerium für Gesundheit überregionale Tagungen und Lehrgänge. Als Empfänger solcher Zuschüsse kommen Organisationen in Frage, die sich diesem Personenkreis widmen (z. B. Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, Vereine oder Initiativgruppen). Für die Bundesregierung ist diese Art von fachlichem Austausch von besonderer Bedeutung, weil sich hieraus wichtige Erkenntnisse für die zukünftige Gesetzgebung ableiten lassen.

Aus Mitteln des Bundesministeriums für Gesundheit wird zusammen mit dem Berliner Senat seit Mai 1993 das in Trägerschaft des Diakonischen Werkes laufende Forschungsprojekt Integrierte Hilfe für Wohnungsnotfälle in Köpenick unterstützt. Ziel ist, Wege einer integrierten Hilfe für Wohnungsnotfälle für die gesamte Stadt Berlin aufzuzeigen. Der abschließende Forschungsbericht wird im Laufe des Sommers vorgelegt.

Aus Mitteln des Bundesministeriums für Gesundheit werden ferner der weitere Aufbau und die Selbstorganisation der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe in den neuen Bundesländern gefördert.

Für 1996 beabsichtigt das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Vergabe eines Forschungsprojekts zur Kooperation von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege als Instrument zur Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf. Die Studie soll einen bundesweiten Überblick liefern über die unterschiedlichen Arten bestehender Kooperationsbeziehungen, die in die Versorgungsstrategien einbezogenen Wohnungsbestände und den Beitrag insbesondere zur Wohnungsversorgung von wirtschaftlich oder sozial benachteiligten Haushalten. Weitere Untersuchungen wurden im Rahmen des laufenden Modellprogramms „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen" durchgeführt (vgl. Abschnitt 2.6).

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert seit 1994 das Forschungsprojekt Straßenkarrieren von Kindern und Jugendlichen des Deutschen Jugendinstituts. Die genaue Kenntnis der Lebenslagen dieser Minderjährigen und der Lebenswelt „Straße" ist eine Voraussetzung dafür, Wege der sozialen Wiedereingliederung aufzeigen und bedarfsgerechte Angebote entwickeln zu können. Damit verbunden ist die Fortentwicklung von Konzeptbausteinen, die eine interdisziplinäre Zusammenarbeit auf örtlicher Ebene fördern und die zumindest verhindern helfen, daß sich „Straßenkarrieren" mit den Folgen der Verelendung und dauerhaften Ausgrenzung zwangsläufig verfestigen. Ein Zwischenbericht mit den ersten Ergebnissen des Projekts liegt vor. Zur Umsetzung geeigneter Konzepte und Maßnahmen soll das Aktionsprogramm „Straßenkinder – Jugendliche in besonderen Problemlagen" beitragen (vgl. Abschnitt 2.6).

2.6 Modellprojekte

Forderung,

weitere Modellprojekte zur Errichtung neuen und zur Sanierung leerstehenden Wohnraums mit Hilfe der von Obdachlosigkeit Betroffenen mitzufördern, um Wohnungslosen Wohnraum, soziale Verantwortung und Arbeit gleichzeitig zu schaffen. Derartige Projekte sollten auch im ländlichen Raum durchgeführt werden (z. B. Aktivierung aufgegebener Hofstellen, § 35 BauGB). Die Möglichkeiten der Bündelung der erforderlichen Maßnahmen und der Finanzierungsmittel sollten am praktischen Beispiel aufgezeigt und die Ergebnisse in Politik und Gesetzgebung einbezogen werden.

Durch Modellvorhaben und ihre wissenschaftliche Begleitung können Strategien der Problemlösung und die Anwendung des gesetzlichen Instrumentariums sowie der Einsatz von Fördermitteln am praktischen Beispiel auf ihre Wirksamkeit untersucht und mögliche Schwierigkeiten und Umsetzungshindernisse erkannt werden. Konzepte und Maßnahmen, die sich in der Praxis bewährt haben, werden einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht, weiterführende Ergebnisse können in die künftige Verwaltungspraxis einbezogen werden. Darüber hinaus wird Handlungsbedarf auf den verschiedenen Verwaltungsebenen und bei anderen Beteiligten oder im

Rahmen der Gesetzgebung von Bund und Ländern deutlich gemacht.

Es gibt eine Reihe von Modellprogrammen des Bundes, in denen Strategien zur Wohnungsversorgung in Verbindung mit sozialen Hilfen und Integrationsmaßnahmen im Bereich von Arbeit und Ausbildung für Obdachlose und von Obdachlosigkeit Bedrohte untersucht werden. Dabei gibt es sowohl Programme mit einem breiteren Ansatz als auch Programme, die auf den Hilfebedarf einzelner Personengruppen ausgerichtet sind, wie wohnungslose Frauen, Alleinerziehende, Jugendliche und junge Erwachsene. Alle Modellprogramme gehen von einer fachübergreifenden Problemsicht aus und zielen auf eine Maßnahmenbündelung durch Kooperation aller Beteiligten sowie eine Aktivierung und Förderung des Selbsthilfepotentials der Betroffenen.

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau führt seit 1994 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus das Forschungsfeld Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen durch; es soll 1997 abgeschlossen werden. In sieben Städten werden am Beispiel von Wohnprojekten für Personen mit besonderen finanziellen und sozialen Benachteiligungen die Verknüpfung von Maßnahmen der Wohnungsversorgung mit Maßnahmen zur sozialen Integration sowie die Strategien verschiedener Projektträger untersucht. Sozialträger, z. B. im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege, aber auch Vereine, Selbsthilfeinitiativen und andere sozial engagierte Institutionen, haben in den letzten Jahren verstärkt begonnen, für den von ihnen betreuten Personenkreis Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Baumaßnahmen und die Verwaltung der Wohnungen werden z. T. durch die Träger selbst organisiert und durchgeführt, z. T. in Kooperation mit Bauträgern und Wohnungsunternehmen. Wichtige Untersuchungsthemen sind die Konzepte und die Erfolge bei der sozialen und beruflichen Integration und die Mitwirkung der Bewohner und Bewohnerinnen, die Organisation der Maßnahmen im Zusammenwirken aller Beteiligten und die Gestaltungsmöglichkeiten der Wohnungsbauförderung bei den spezifischen Anforderungen innovativer Wohnprojekte. In das Forschungsprogramm sind folgende Modellvorhaben einbezogen:

- Hannover: Neubau von zwölf Kleinwohnungen in einem ehemaligen Sanierungsgebiet und Umbau/Modernisierung eines Altbaus mit sieben Wohnungen im Sanierungsgebiet für alleinstehende wohnungslose Männer und Frauen; Kooperation eines Sozialträgers mit einer Wohnungsbaugesellschaft;
- Hagen: Neubau von zwölf Wohnungen in einer Baulücke für obdachlose Familien und Alleinstehende, Alleinerziehende und andere Wohnungssuchende (Modell einer gemischten Belegung); Kooperation eines evangelischen Kirchenkreises mit einer Wohnungsbaugesellschaft;
- Bielefeld: Umbau/Modernisierung von 16 Wohnungen und Neubau von acht Kleinwohnungen im Rahmen eines größeren Bauvorhabens für Alleinstehende, langjährig wohnungslose Männer (ehemalige Bewohner einer stationären Einrichtung) sowie sonstige Wohnungssuchende; Kooperation des Sozialträgers mit zwei Wohnungsbaugesellschaften;
- Berlin: Neubau von 25 Wohnungen in Reihenhausbauweise im Rahmen einer größeren Baumaßnahme für von Obdachlosigkeit betroffene oder bedrohte Familien; Kooperation eines treuhänderischen Sanierungsträgers mit einer Wohnungsbaugesellschaft;
- Rüdersdorf (Brandenburg): Neubau von 14 Wohnungen im Rahmen einer größeren Baumaßnahme für von Obdachlosigkeit betroffene oder bedrohte Jugendliche, junge Erwachsene nach Verlassen stationärer Jugendhilfeeinrichtungen und sonstige sozial benachteiligte Haushalte; Kooperation eines Sozialträgers und eines sozial engagierten Bauträgers;
- Jena: Modernisierung/Instandsetzung von 13 leerstehenden Wohnungen in einem Sanierungsgebiet für von Obdachlosigkeit betroffene oder bedrohte Familien und Alleinstehende; Bündelung der Bau-, Sozial- und Beschäftigungsmaßnahmen durch einen sozialen Träger;
- Stuttgart: Neubau von neun Wohnungen für wohnungslose Alleinstehende und Paare nach Verlassen teilstationärer Einrichtungen der Straffälligenhilfe; Bündelung der Bau-, Sozial- und Beschäftigungsmaßnahmen durch einen sozialen Träger.

In die Begleitforschung sind weitere Studien einbezogen worden, u. a. zur Obdachlosenproblematik in den neuen Ländern. Da die im Forschungsfeld untersuchten Modellprojekte teilweise im Zusammenhang umfassenderer Konzepte sozialer Träger zur Wohnungslosenhilfe stehen und diese sog. „Regiekonzepte" wegen ihres übergreifenden Ansatzes und ihrer Ausstrahlungseffekte besondere Bedeutung haben, wurde 1995 ein ergänzendes Sondergutachten zum Thema „Regieprojekte zur Erschließung von Wohnraum für die dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen" in Auftrag gegeben.

Ein weiteres Forschungsfeld im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus zur Wohnsituation Alleinerziehender und alleinstehender Schwangerer in Notlage wird 1996 abgeschlossen. Dieser Personenkreis hat häufig Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt und zugleich besonderen Bedarf an geeigneten Wohn- und Wohnumfeldbedingungen. Zwar stand in diesem Forschungsfeld nicht die Obdachlosenproblematik im Mittelpunkt; die Ergebnisse sind aber für Strategien zur Wohnungsversorgung besonderer Bedarfsgruppen von allgemeinem Interesse.

Die Probleme der Wohnungslosigkeit von Frauen sind Thema des Modellprogramms des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen. In diesem Rahmen sollen innovative Ansätze zur Überwindung der sozialen Schwierigkeiten alleinstehender wohnungsloser Frauen entwickelt und erprobt und den Frauen die Wiedereingliederung in das Gemeinschaftsleben ermöglicht werden. Das Modell-

programm wurde 1995 begonnen, es soll 1998 abgeschlossen werden. Einbezogen sind sowohl offene Angebote in Form von Frauenläden, Frauentreffs oder Tagesstätten als auch Maßnahmen des betreuten Wohnens in Kleingruppen oder Einzelwohnungen sowie die Vermittlung von Qualifikations- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Damit sollen die traditionellen Formen der (teil-)stationären Einrichtungen und damit verbundenen Reha-Werkstätten im primär auf Männer ausgerichteten Hilfesystem erweitert und in Richtung auf besonders für Frauen geeignete ambulante Dienste und neue Wohnformen verlagert werden. Folgende Einzelprojekte werden durchgeführt:

- Iserlohn: „KOMM REIN", Treff und Tagungsaufenthalt für Frauen in Wohnungsnot und betreutes Wohnen; Träger ist die Stadt Iserlohn (Sozialamt in Kooperation mit der Frauengleichstellungsstelle);
- Karlsruhe: „Bürgerinnen ohne Wohnung", Versorgung alleinstehender wohnungsloser Frauen mit Wohnraum bei gesichertem Mietverhältnis; Träger sind die Sozialpädagogischen Alternativen e. V. Karlsruhe;
- Schwerin: „Frauenpension und Frauen(info)laden"; Träger ist die Landeshauptstadt Schwerin (Gleichstellungsbeauftragte);
- Stuttgart: „Tagesstätte für wohnsitzlose Frauen"; Träger ist der Katholische Sozialdienst Stuttgart e. V.

Das Projekt „Frauen wohnen und lernen" ist ein vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen des Modells Hilfen für alleinerziehende Frauen in Problemsituationen gefördertes Modellprogramm unter der Trägerschaft des Internationalen Bundes für Sozialarbeit in Wuppertal in Kooperation mit einer Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft. Es handelt sich um ein dreistufiges Frauenwohnprojekt in Kombination mit einer beruflichen Neuorientierung, um alleinerziehenden Müttern schrittweise mehr Selbständigkeit zu ermöglichen und sie mit geeignetem Wohnraum zu versorgen. Das Projekt wird 1996 abgeschlossen.

Des weiteren sind verschiedene Modellprojekte des Programms Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf die Probleme von obdachlosen oder von Obdachlosigkeit bedrohten Jugendlichen und jungen Erwachsenen gerichtet:

- Berlin: „Sozialdiakonische Kinder- und Jugendarbeit im Verbund" zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Form von niedrigschwelligen Angeboten und durch Vermittlung von Wohnraum, Beschäftigungsmaßnahmen oder Ausbildungsvorhaben; Träger ist das Stadtjugendpfarramt Berlin;
- Dortmund: „JAWOLL c/o Grün Bau GmbH", Wohnraumschaffung durch Instandsetzung sanierungsbedürftiger Häuser in Selbsthilfe für Jugendliche mit besonders schwierigen „Problemkarrieren"; Träger ist eine gemeinnützige GmbH;
- Halle: „Orientierungshaus des Internationalen Bundes" für Straßenkinder/Trebegänger als niedrigschwelliges Angebot und Notübernachtungsstelle mit der Möglichkeit zu weitergehenden Hilfen und betreutem Wohnen; Träger ist der Internationale Bund für Sozialarbeit;
- Hannover: „Entwicklung und Koordination von arbeitsweltbezogenen Jugendwohnprojekten", Beschaffung von Wohnraum für junge Wohnungslose und Trebegänger in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und Jugendwerkstätten in verschiedenen Einzelprojekten; Träger ist der Kreisverband Hannover der Arbeiterwohlfahrt;
- Wiesbaden: „Bauhaus Werkstätten Wiesbaden (BWW) GmbH", Verknüpfung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten mit der Sanierung von kommunalem Wohnraum; Trägerverbund.

Das Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Straßenkinder/Jugendliche in besonderen Problemlagen soll dazu beitragen, daß die kommunalen Hilfeangebote für Straßenkinder in Deutschland weiterentwickelt, stärker aufeinander abgestimmt und zielgenauer auf die Probleme der betroffenen jungen Menschen zugeschnitten werden. Das 1995 begonnene Aktionsprogramm soll bis 1998 durchgeführt werden; gefördert werden Projekte in Hamburg, Dresden, Karlsruhe und im Ruhrgebiet. Die beauftragten Projektträger, die eng in das örtliche Hilfeangebot eingebunden sind, sollen für die gesamte jeweilige Region in enger Zusammenarbeit mit den freien Jugendhilfeträgern und dem Jugendamt ein umfassendes, sich ergänzendes Jugendhilfenetz planen und erarbeiten. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgt durch das Institut für soziale Arbeit, Münster.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat im Einvernehmen mit den Ländern ein Konzept zur Verbesserung der Drogen- und Suchthilfe insbesondere für chronisch abhängige Suchtkranke vorgelegt. Das darin enthaltene Kooperationsmodellprogramm „Nachgehende Sozialarbeit" wird u. a. gezielte Hilfestellung für Suchtkranke im Bereich Wohnen und eine verbesserte Vernetzung und Zusammenarbeit bestehender Hilfsdienste vorsehen. Insbesondere chronisch abhängige Suchtkranke sind Kranke, die gravierende medizinische und psychische Gesundheitsprobleme haben und unter erheblichen sozialen Folgen wie Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und sozialer Entwurzelung leiden. Bei der Rehabilitation von Abhängigen sind neben der Therapie daher Wohnung und Arbeit die wesentlichen Prognosefaktoren für einen dauerhaften Erfolg.

2.7 *Schaffung der Grundlage für bundesweite Wohnungslosenstatistiken*

Forderung,

gemeinsam mit den Ländern die Grundlage für bundesweite Wohnungslosenstatistiken in der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen und zu prüfen, ob sich dabei die Definitionen des Deutschen Städtetages sinnvoll anwenden lassen.

Die Vielschichtigkeit der unter den Begriffen „Wohnungslosigkeit" und „Wohnungsnotfall" zusammen-

gefaßten Lebenssituationen und Notlagen und der betroffenen Personenkreise erschwert die Erfassung in einer umfassenden und einheitlichen Statistik. Eine Lösung dieses Problems liegt in der Kombination von einander ergänzenden getrennten Statistiken. Die Aufteilung muß sich an den Möglichkeiten der statistischen Erfassung orientieren, also an der sachlichen, räumlichen und zeitlichen Abgrenzung der betroffenen Personengruppen und der Auskunftgeber.

Auf Bundes- wie auf Landesebene gibt es bereits Ansätze für statistische Erhebungen der Wohnungslosigkeit. Die seit 1994 neu strukturierte Sozialhilfestatistik liefert im Rahmen der Erfassung von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt mit kurzzeitiger Hilfegewährung wichtige Daten über Umfang, Geschlecht, Alter und Ausländereigenschaft von Personen mit und ohne eigenen Wohnraum.

Besonders schwierig ist die Erfassung der Wohnungslosen, die ohne Obdach auf der Straße leben, da die Fluktuation in diesem Bereich besonders groß ist und in die Betreuung eine Vielzahl von Verbänden und Institutionen eingebunden sind. Die großen Wohlfahrtsverbände und andere Institutionen erfassen im Rahmen ihrer Aufgaben Daten zur Klientel und Tätigkeit von Einrichtungen in den Arbeitsfeldern der Wohnungslosenhilfe, der Straffälligenhilfe und (niedrig)schwelligen Suchtkrankenhilfe. Auch bei diesen Erhebungen wird nur ein Teil der Betroffenen erfaßt, die Datenbasis wird jedoch durch Optimierung der Datenverarbeitungsprogramme und die Möglichkeiten des Datenaustausches und der anonymisierten Auswertung verbessert.

Regelmäßige statistische Erhebungen für die Teilgruppe der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen gibt es in den Ländern Nordrhein-Westfalen (seit 1965 jährliche Erhebungen zum Stichtag 30. Juni) und Berlin. Auch in Hamburg liegen Angaben über die in Unterkünften oder in Hotels und Pensionen untergebrachten obdachlosen Personen vor; in den Monaten Februar und März 1996 wurde darüber hinaus auf Grundlage des Hamburger Obdachlosenstatistikgesetzes eine Zählung und Befragung wohnungsloser, auf der Straße lebender Menschen durchgeführt. Auch andere Großstädte, u. a. München, haben Zählungen veranlaßt.

Diese laufenden oder gelegentlichen Erhebungen sind jedoch nicht geeignet, sichere bundesweite Schätzungen über das quantitative Ausmaß und die Entwicklung der Wohnungslosenproblematik vorzunehmen. Zur Verbesserung der Informationsbasis als Grundlage für bundesweite Wohnungslosenstatistiken wurden daher Forschungsprojekte in Auftrag gegeben. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und dem Bundesministerium für Familie und Senioren gemeinsam finanzierten Projektes „Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Haushalte" (vgl. Abschnitt 2.5) wurde, ausgehend von der Definition des Deutschen Städtetages sowie weiteren in der Fachdiskussion entwickelten Präzisierungen des Begriffs „Wohnungsnotfälle", die Zahl verschiedener betroffenen Personengruppen aufgrund von empirischen Erhebungen auf kommunaler Ebene sowie vorliegender amtlicher Statistiken für das Land Nordrhein-Westfalen und die alten Bundesländer insgesamt geschätzt. Dieses Projekt hat für die weiteren Diskussionen wichtige Ergebnisse geliefert. Ähnliche Erhebungen wurden auch in den Ländern Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Hessen in Auftrag gegeben.

Aufbauend auf dieser Studie hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Absprache mit den anderen beteiligten Bundesressorts im Sommer 1995 das Statistische Bundesamt mit der Durchführung eines Projektes beauftragt, in dem die Möglichkeiten und Grenzen für eine amtliche Erhebung der Wohnungslosigkeit im Rahmen der Bundesstatistik untersucht werden. Unter Leitung des Statistischen Bundesamtes ist eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der statistischen Landesämter von Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen gebildet worden. Die Projektgruppe ist so zusammengesetzt, daß sowohl Unterschiede bei den Möglichkeiten zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit in Flächenstaaten und Stadtstaaten der alten Länder als auch Besonderheiten in den neuen Ländern berücksichtigt werden können. Die Machbarkeitsstudie, für die infolge von Haushaltseinschränkungen im Statistischen Bundesamt gewisse Verzögerungen hingenommen werden müssen, soll im ersten Halbjahr 1997 abgeschlossen werden. Erst nach Vorliegen dieser Studie kann unter Berücksichtigung der strikten Einsparvorgaben im Bereich der amtlichen Statistik über eine Erhebung entschieden werden.

2.8 Wohnungsbauförderung

Forderung,

– die Wohnungsbauförderung weiterzuentwickeln und mit dem Ziel einer größeren Effizienz und höheren sozialen Treffsicherheit umzugestalten;

– gemeinsam mit den Ländern den Wohnungsbau bedarfsgerecht zu sichern, insbesondere den sozialen Wohnungsbau, solange Engpässe auf dem Wohnungsmarkt bestehen.

Wohnungsbaurecht des Bundes

Ziel der Wohnungsbauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden ist eine Ausweitung des Wohnungsangebots und damit ein Beitrag zur Entspannung der Wohnungsmärkte. Für die Wohnungsversorgung von Haushalten mit geringem Einkommen und anderen Marktzugangsproblemen ist der soziale Wohnungsbau das wichtigste Förderinstrument. Die Förderung soll nach den Bestimmungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen sichern, namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden, die hierzu selbst nicht in der Lage sind.

Die geförderten Wohnungen unterliegen einer gesetzlichen oder vertraglichen Belegungsbindung. Die Wohnberechtigung knüpft regelmäßig an die Einhal-

tung bestimmter Einkommensgrenzen an, darüber hinaus können Zweckbindungen zugunsten bestimmter Personengruppen vorgesehen werden. Soweit kommunale Einflußmöglichkeiten auf die Belegung der Sozialwohnungen bestehen – Benennungs- und Besetzungsrechte auf Grundlage von gesetzlichen Regelungen oder vertraglichen Festlegungen –, können die zuständigen Stellen die Wohnungen nach Dringlichkeitskriterien vergeben. Besonders dringlicher Wohnungsbedarf besteht bei Wohnungsuchenden, die keine eigene Wohnung haben oder in unzureichenden Wohnverhältnissen leben.

In den neuen Ländern werden erst seit 1991 Sozialwohnungen auf der Grundlage des II. WoBauG und anderer bundesgesetzlicher Regelungen gefördert. Die Länder haben jedoch von der im Altschuldenhilfe-Gesetz gegebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, in den vor 1991 geschaffenen belegungsgebundenen Wohnungsbeständen längerfristige Belegungsbindungen zu erhalten, soweit die betreffenden Wohnungsunternehmen Altschuldenhilfen erhalten haben. Die Gesetze, die den Regelungen des Wohnungsbindungsgesetzes entsprechende Vorschriften und insbesondere für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf Benennungsrechte der zuständigen Stellen vorsehen, sind in allen neuen Ländern Ende 1995 in Kraft getreten.

Neben den aus der Wohnungsbauförderung entstandenen Belegungsbindungen gibt es Belegungsmöglichkeiten im Rahmen von Verträgen zwischen Gemeinden und Wohnungsunternehmen. In einer Reihe von Großstädten bestehen – überwiegend mit städtischen Wohnungsbaugesellschaften – Kooperationsverträge, aufgrund derer ein bestimmter Anteil freiwerdender Sozialmietwohnungen, teilweise auch von nicht gebundenen Wohnungen, für die Wohnungsversorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten zur Verfügung gestellt wird.

Die Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages sieht vor, daß die bundesgesetzlichen Grundlagen für die Wohnungsbauförderung weiterentwickelt werden. Bereits mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz – WoBauFördG 1994) vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1184) hat die Bundesregierung eine umfassende Reform des sozialen Wohnungsbaus eingeleitet. Erklärtes Ziel ist, die Effizienz und soziale Treffsicherheit der wohnungspolitischen Instrumente zu verbessern, Rahmenbedingungen für eine Verstetigung des Wohnungsbaus zu schaffen, die auch kostensparende Bauweisen einschließen, sowie die Wohneigentumsförderung insbesondere für Familien mit Kindern zu verstärken.

Einigkeit besteht darin, daß die Wohnungspolitik besondere Verantwortung für diejenigen trägt, die sich nicht aus eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum versorgen können; dies schließt alle Personengruppen mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten, auch Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personengruppen, ein. Dieses Ziel wird bei der anstehenden Reform des sozialen Wohnungsbaus deutlich zu bestimmen sein.

Der Förderung des sozialen Wohnungsbaus wird weiterhin starkes Gewicht zukommen. Auf diesem Wege kann bei hoher Nachfrage nach belegungsgebundenen und preisgünstigen Wohnungen das Angebot ausgeweitet werden. Die teilweise schon jetzt bestehenden Möglichkeiten zum Erwerb von Belegungsrechten – nicht in allen Fällen notwendigerweise am Förderobjekt, sondern ggf. auch an anderen Wohnungen des Investors (sog. „Kombiförderung", „mittelbare Belegung") – sollen ausgeweitet werden. Aber auch der Erwerb von Belegungsrechten aus dem Bestand an preisgünstigeren Altbauwohnungen soll verstärkt Gegenstand der künftigen Förderung sein.

Zur Erreichung größerer Effizienz und Zielgenauigkeit sollen künftig das Kostenmietprinzip ausgeschlossen und die Mietwohnungsbauförderung im sozialen Wohnungsbau weitgehend einkommensorientiert ausgestaltet werden. Bezweckt ist eine Wohnkostenbelastung, die insbesondere in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen sowie der Haushaltsgröße zu Beginn und im Zeitablauf der Förderung zu staffeln ist. Die Mietwohnungsbauförderung soll unter Beachtung einer gemischten Bevölkerungs- und Belegungsstruktur auch künftig darauf abzielen, diejenigen Wohnungssuchenden mit Wohnraum zu versorgen, die hierzu nicht aus eigener Kraft in der Lage sind.

Mit dem Ziel der Verbesserung der Wohnungsversorgung sollen vorrangig kosten- und flächensparende Bauweisen gefördert werden. Dies ist Gegenstand des vom Kabinett beschlossenen Handlungsrahmens „Kostensenkung im Wohnungsbau". Die Bundesregierung erwartet von diesem Maßnahmenbündel deutliche Impulse für die Herstellung preiswerteren Wohnraums. Da gerade im preisgünstigen Marktsegment ein Nachfrageüberhang besteht, kann auch hierdurch ein Beitrag zur Bekämpfung und Vermeidung von Obdachlosigkeit geleistet werden.

Wohnungsbauförderungsmaßnahmen

Die Aufstellung, Durchführung und Finanzierung der Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Aufgabe der Länder. Der Bund hat sich seit Anfang der 50er Jahre in erheblichem Umfang finanziell beteiligt und wird die Länder auch künftig im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten mit Finanzhilfen bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus unterstützen.

Zwischen Bund und Ländern besteht Einvernehmen, daß der soziale Wohnungsbau einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit leistet, sowohl durch Versorgung von wirtschaftlich oder sozial benachteiligten Haushalten im belegungsgebundenen Wohnungsbestand als auch durch die Neuschaffung von Wohnraum mit Mitteln der Wohnungsbauförderung. In diesem Rahmen werden auch gezielte Wohnprojekte für obdachlose oder von Obdachlosigkeit bedrohte Alleinstehende oder Familien durchgeführt.

Auf Beschluß des Deutschen Bundestages wurde im Bundeshaushaltsplan 1995 festgelegt, daß 50 Mio.

DM der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau (40 Mio. DM in den alten und 10 Mio. DM in den neuen Ländern) für Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit eingesetzt werden sollen. Dieselbe Formulierung ist im Bundeshaushaltsplan 1996 enthalten, sie soll im Bundeshaushaltsplan 1997 fortgeführt werden.

Die Wohnungsbauressorts von Bund und Ländern haben zusammen mit den Sozialressorts über die Umsetzung geeigneter Fördermaßnahmen beraten. Nach den Ergebnissen dieser Erörterungen sowie weiterer Gespräche und Fachkontakte mit den kommunalen Spitzenverbänden, Wohlfahrtsverbänden und Obdachlosenvertretungen sollten Wohnungsbauprojekte für Obdachlose die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus sollen für Obdachlose oder von Obdachlosigkeit bedrohte Personen keine Sonderwohnungsbestände oder Behelfsunterkünfte gefördert werden, denn dies würde Ausgrenzungs- und Ghettoisierungstendenzen begünstigen. Vielmehr soll Normalwohnraum geschaffen werden (in kosten- und flächensparender Bauweise, wie dies allgemein für den sozialen Wohnungsbau gilt).
- Eine räumliche und soziale Ausgrenzung dieses Personenkreises läßt sich auch durch Einbindung der Wohnprojekte in größere Bauvorhaben und in das städtebauliche Umfeld vermeiden.
- Dies bedeutet zugleich, daß keine Konzentration einer größeren Zahl von Wohnungen für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen an einem Standort erfolgen sollte; die Bauprojekte des Modellprogramms „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau umfassen zwischen sieben und maximal 20 bis 25 Wohnungen, die teilweise im Rahmen größerer Baumaßnahmen mit gemischter Belegung erstellt werden.
- Zur dauerhaften Integration von Personen mit besonderem Betreuungsbedarf sind umfassendere Konzepte erforderlich, die die Wohnraumversorgung mit sozialen Hilfen sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verbinden. Dazu müssen Konzeptionen von Kommunen, Trägern der Wohlfahrtspflege, caritativen Organisationen oder Institutionen der Wohnraumhilfe entwickelt werden.
- Die Selbsthilfepotentiale der künftigen Wohnungsnutzer sollen einbezogen und gefördert werden, auch in Kombination mit Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten. Eine möglichst weitgehende Kooperation zwischen Gemeinden, Wohnungsunternehmen, Trägern der Wohlfahrtspflege und Selbsthilfeinitiativen ist anzustreben, um wohnungswirtschaftliches und sozialbetreuerisches Fachwissen zusammenzuführen.
- Auch finanzielle Ressourcen sollten bei den verschiedenen Beteiligten mobilisiert und gebündelt eingesetzt werden. So lassen sich bei der Förderung baulicher Maßnahmen Mittel des sozialen Wohnungsbaus mit Eigenkapitalzuschüssen aus besonderen Fonds (z. B. der Sozialressorts oder aus dem kirchlichen Bereich) kombinieren.
- Bei der Bewilligung von Fördermitteln des sozialen Wohnungsbaus sind die unterschiedlichen Gegebenheiten bei verschiedenen Bauvorhaben und die erkennbaren unterschiedlichen Investitionsbedingungen der Bauherren zu berücksichtigen (Vorgabe in § 88d II. WoBauG für die Vereinbarte Förderung). So können sozialen Trägern oder anderen Investoren, die Wohnraum für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen schaffen, günstigere Förderkonditionen oder Fördervorränge eingeräumt werden.

Diese Handlungsmöglichkeiten sind bereits im geltenden Wohnungsbauförderungsrecht des Bundes und den Förderrichtlinien der Länder gegeben. Einige Länder sehen darüber hinaus besondere Förderkonditionen für Wohnprojekte zugunsten von Obdachlosen und Wohnungsnotfällen oder – wie Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern – eigene Förderprogramme für diesen Personenkreis vor. Für das Programmjahr 1995 wurden dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von den Ländern gesonderte Förderkontingente in Höhe von 108 Mio. DM (Bundes- und Landesmittel) für den Neubau von 765 Wohnungen und die Modernisierung/Instandsetzung von 200 Wohnungen mitgeteilt; dabei handelt es sich um sog. Programmzahlen (Förderangebote an Bauherren). Ein Teil der Länder nimmt keine Vorab-Kontingentierung von Fördermitteln für einzelne Personengruppen vor; eingehende Anträge werden im Rahmen der allgemeinen Förderprogramme geprüft und bewilligt. In Nordrhein-Westfalen werden beispielsweise Wohnungen nicht speziell für einen bestimmten Personenkreis dauerhaft vorbehalten, vielmehr werden Besetzungsrechte zugunsten der Gemeinden vereinbart, die diese berechtigen, den jeweiligen Mieter der Wohnung zu bestimmen. Dies ist ein wesentliches Instrument, Obdachlosen oder von Obdachlosigkeit Bedrohten zu einer angemessenen Wohnung zu verhelfen. Darüber hinaus fördert Nordrhein-Westfalen in seinem Programmteil „Wohnungen in zukunftsweisenden Bauvorhaben" auch einzelne Maßnahmen zur Wohnungsversorgung für Wohnungsnotfälle bei gleichzeitigen Betreuungs- und Beratungsangeboten.

Nach vorliegenden Angaben wurden bis zum Frühjahr 1996 Fördermittel in Höhe von rd. 72 Mio. DM für den Neubau von etwa 480 Wohnungen in kleineren Bauprojekten bewilligt (mit Schwerpunkten in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) sowie für die Modernisierung von 241 Wohnungen (Sachsen: hier konnten mehr Modernisierungsmaßnahmen gefördert werden, als bei der Programmaufstellung erwartet worden war). Für weitere Maßnahmen liegen bindende Vorbescheide vor. Daneben gibt es zusätzliche – statistisch nicht gesondert erfaßte – Baumaßnahmen für besondere Bedarfsgruppen in den allgemeinen Wohnungsbauprogrammen. Einige Länder, so Sachsen-Anhalt und Bayern, haben Modellprojekte angeregt. Maßnahmen im vorhandenen Wohnungsbestand (Modernisierung/

Instandsetzung oder Wiederbewohnbarmachung leerstehender Wohnungen) sind vor allem in den neuen Ländern ein Schwerpunkt, neben Sachsen auch in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen; aber auch in den alten Ländern, etwa dem Saarland, sind Vorhaben im Bestand vorgesehen. Die Förderangebote werden 1996 fortgesetzt. Auch die nicht ausgeschöpften Kontingente des Programmjahres 1995 sind zum Jahresende nicht verfallen, die Mittel können vielmehr 1996 noch bewilligt werden.

Einige Länder berichten, daß die Fördermaßnahmen zwar das Interesse potentieller Projektträger finden und in vielen Fällen auch bereits Kontakte zu den Wohnungsbauförderungsstellen aufgenommen wurden, die Antragstellung aber eher zögerlich verläuft. Dies entspricht der allgemeinen Erfahrung, daß neue Fördermaßnahmen zumeist eine gewisse Anlaufzeit brauchen. Zudem stellen die Vorbereitung und Organisation von Wohnprojekten für Obdachlose – in Kombination mit ergänzenden Hilfeangeboten, etwa der Beschäftigung und Qualifizierung – und die Erstellung bewilligungsreifer Förderanträge erhebliche Anforderungen an die Projektträger.

Wie auch die Erfahrungen im Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen" zeigen, ist das Engagement von sozialen Trägern, Institutionen der Wohnraumhilfe oder sozial orientierten Wohnungsunternehmen für das Anstoßen solcher Wohnprojekte und ihre erfolgreiche Durchführung ein entscheidender Faktor. Kooperationsbeziehungen zwischen sozialen Trägern und erfahrenen Wohnungsbauinvestoren, aber auch zwischen neuen Projektträgern und den Wohnungsbauförderungsstellen müssen erst aufgebaut werden. Auf Bundes- und Landesebene gibt es Bemühungen, diese Kontakte zu verstärken. Einen Beitrag dazu und zu dem erforderlichen Informations- und Erfahrungsaustausch leisten auch die Modellprogramme.

Neben den Fördermaßnahmen im Bund-Länder-Programm des sozialen Wohnungsbaus gibt es, teilweise bereits seit längerer Zeit, landeseigene Förderprogramme zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit. Dazu zählt das hessische Programm „Modernisierung und Sanierung von Obdachlosenunterkünften in sozialen Brennpunkten", das seit Anfang der 80er Jahre durchgeführt wird. Dieses Programm verbindet die Sanierung und den Umbau von Obdachlosenunterkünften in Normalwohnraum entsprechend den Standards des sozialen Wohnungsbaus mit einer Verbesserung des Wohnumfeldes und der sozialen Rahmenbedingungen sowie Beschäftigungsangeboten, um sog. soziale Brennpunkte in Wohnsiedlungen mit allgemein üblichem Standard umzuwandeln. Bisher wurden Maßnahmen im Umfang von insgesamt 44 Mio. DM gefördert. In diesem Rahmen wurden – neben den Maßnahmen im Wohnumfeldbereich und den sozialen Hilfen – 685 Wohnungen modernisiert und instand gesetzt. Auch Niedersachsen fördert seit 1991 die Umwandlung von baulich unzureichenden Unterkünften und Schlichtwohnungen in Sozialmietwohnungen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes in Problemgebieten; dafür wurden bisher über 15 Mio. DM bereitgestellt. Ein anderes Beispiel ist das Eigenkapital-Programm in Hamburg, aus dem Zuschüsse in Höhe des bei der Wohnungsbauförderung erforderlichen Eigenanteils der Bauherren (15 %) an Wohnungsunternehmen, freie Träger und Genossenschaften gewährt werden, die Wohnungen für Obdachlose und von Obdachlosigkeit bedrohte Personen schaffen. Seit 1991 wurden 14 Mio. DM bereitgestellt.

Besondere – in einer Reihe von Städten vorrangige – Bedeutung für die Versorgung von Wohnungsnotfällen haben auch Strategien, die sich auf den vorhandenen Bestand richten. Neben Vorrangregelungen für Obdachlose und von Obdachlosigkeit bedrohte Haushalte in den Vergabevorschriften für belegungsgebundene Wohnungen, z. B. in Brandenburg, zählen dazu vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Wohnungsunternehmen, um zusätzliche kommunale Belegungsrechte zu gewinnen oder eine vorrangige Versorgung von Wohnungsnotfällen durch die Unternehmen zu erreichen. Auf diesem Wege können – neben der Förderung von Neubauwohnungen mit vergleichsweise hohen Bau- und damit auch Förderkosten – Wohnungen aus preisgünstigeren älteren Beständen für die Versorgung von besonderen Bedarfsgruppen mobilisiert werden. Zugleich läßt sich durch räumlich gestreute Belegung eine Konzentration von besonders problembelasteten Haushalten in einzelnen Gebäuden oder Siedlungen vermeiden. Bundesweit bekannte Beispiele sind der Bremer Wohnungsnotstandsvertrag, auf dessen Grundlage das Wohnungsangebot für diesen Personenkreis in Bremen 1995 um 140 Wohnungen erweitert werden konnte, sowie das „Geschützte Marktsegment" in Berlin, in dem 1994 1 615 Wohnungen und 1995 1 568 Wohnungen zusätzlich an Wohnungsnotfälle vermietet werden konnten.

2.9 *Konversionsliegenschaften*

Forderung,

auch künftig bundeseigene Liegenschaften für den Wohnungsbau und für soziale Zwecke verbilligt abzugeben, auch zugunsten von Wohnprojekten für Obdachlose.

Im Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen – ist (erstmalig im Haushaltsjahr 1995) ein Haushaltsvermerk ausgebracht, der es zuläßt, daß bundeseigene Grundstücke unter bestimmten Voraussetzungen um bis zu 50% unter dem vollen Wert für Einrichtungen von Obdachlosen bei einer Nutzungsbindung von mindestens 20 Jahren veräußert werden. Zu den förderbaren Einrichtungen für den betroffenen Personenkreis gehören Unterbringungsmöglichkeiten wie Heime, Anstalten, stationäre und teilstationäre Einrichtungen, Übernachtungsstellen sowie Beratungs- und sonstige Betreuungsstellen. Als Träger kommen Gebietskörperschaften, Kirchen und den Kirchen nahestehende Vereinigungen, Träger der Freien Wohlfahrtspflege und der Freien Jugendhilfe sowie gemeinnützige eingetragene Vereine in Betracht. Diese Verbilligungsmöglichkeit wird im Zusammenhang mit dem allgemeinen Abbau einiger Verbilligungen u. a. für soziale Zwecke seit Beginn des laufenden Haushaltsjahres an den Zeitpunkt der Freigabe der Liegen-

schaft für eine zivile Nutzung geknüpft und stufenweise zurückgeführt.

In den neuen Bundesländern dürfen aufgrund eines weiteren Haushaltsvermerks im Einzelplan 08 den genannten Trägern für die gleichen Einrichtungen bundeseigene Liegenschaften ab dem 1. Januar 1996 um 40 % unter dem ortsüblichen Entgelt zur Nutzung überlassen werden. Diese Regelung ist ebenfalls erstmals 1995 im Bundeshaushaltsplan aufgenommen worden. Im Jahre 1995 durfte bei der Nutzungsüberlassung ein Abschlag von 50 %. vom ortsüblichen Entgelt vereinbart werden; für 1997 ist ein Nachlaß von 25 % vorgesehen. Im Jahre 1998 soll die Regelung im Rahmen des allgemeinen Abbaus der Verbilligungsmöglichkeiten entfallen.

Auf Grundlage eines weiteren Haushaltsvermerks sind bereits seit 1992 Preisnachlässe bis zu 50 % des vollen Wertes für Grundstücke möglich, auf denen Sozialwohnungen mit mindestens 15jährigen Bindungen neu geschaffen werden. Damit können auch Wohnprojekte für Obdachlose, die im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus durchgeführt werden, durch verbilligten Erwerb eines bundeseigenen Grundstückes gefördert werden.

Dieser Haushaltsvermerk, der eine verbilligte Veräußerung bundeseigener Liegenschaften für Sozialwohnungen zuläßt, soll im Bundeshaushaltsplan 1997 unverändert fortgeführt werden.

3. Zusammenwirken aller Beteiligten

Mit den eingeleiteten Gesetzgebungsvorhaben sowie weiteren Maßnahmen und Projekten werden auf Bundesebene Beiträge zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit geleistet. Nach der Aufgabenteilung im bundesstaatlichen System liegt der Schwerpunkt der unmittelbar wirksamen Maßnahmen jedoch auf der Ebene der Länder und Gemeinden: die – zur Vermeidung individueller Notlagen besonders wichtigen – präventiven Hilfen und Beratungsleistungen für Haushalte, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten oder aus anderen Gründen vom Wohnungsverlust bedroht sind, die Maßnahmen zur Betreuung und Unterbringung akuter Wohnungsnotfälle sowie zur dauerhaften Wohnungsversorgung und zur ggf. erforderlichen „nachgehenden" Betreuung. Der Beschluß des Deutschen Bundestages enthält daher auch Forderungen an die Länder und Gemeinden. Neben der öffentlichen Verwaltung gibt es eine Vielzahl weiterer Maßnahmeträger und Institutionen, deren Beitrag bei Maßnahmen der Obdachlosenhilfe, der Beschäftigung und Qualifizierung und der Wohnraumhilfe gefordert ist, insbesondere die freien Träger der Wohlfahrtspflege, Fachverbände, Vereine, Beschäftigungs- und Selbsthilfeinitiativen, aber auch Wirtschafts- und Wohnungsunternehmen.

Eine wirksame Kombination und Bündelung wohnungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist nur im Zusammenwirken aller Beteiligten möglich. Auf allen Ebenen ist daher die fachübergreifende Kooperation in den letzten Jahren verstärkt worden.

So ist auf Initiative der Wohnungsbauministerkonferenz (ARGEBAU) eine Arbeitsgruppe der Wohnungsbau- und Sozialministerien von Bund und Ländern gebildet worden, die Maßnahmen zur dauerhaften Wohnungsversorgung von Obdachlosen und Möglichkeiten zur Verknüpfung der Handlungsbereiche erörtert hat. Der der ARGEBAU-Ministerkonferenz im Sommer 1995 vorgelegte Bericht ist im Herbst 1995 auch von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) beraten worden. Beide Ministerkonferenzen haben die Notwendigkeit ressortübergreifender Ansätze bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit betont und werden die Umsetzung der Empfehlungen sowohl im Bereich des Bundes als auch auf Landes- und Gemeindeebene weiter erörtern. Die Jugendministerkonferenz (JMK) hat in ihren Beschlüssen die besonderen Probleme von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen hervorgehoben, die im Rahmen der Jugendsozialarbeit oder erzieherischer Hilfen ein besonderes Wohnungsangebot, vor allem des betreuten Wohnens, brauchen.

Auch in den Ländern gibt es fachübergreifende Arbeitsgruppen und Gesprächskreise, die über geeignete Maßnahmenkonzepte und ihre Umsetzung beraten und teilweise auch den Landtagen Bericht erstattet haben. Beispiele sind der 1993 dem Landtag Nordrhein-Westfalen vorgelegte Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe der Landesregierung „Wohnungsnot und Obdachlosigkeit", der 1996 dem Landtag Schleswig-Holstein vorgelegte Bericht zur Wohnungsnotfallproblematik einer Arbeitsgruppe der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände und der freien Wohlfahrtsverbände sowie das 1996 in Baden-Württemberg vorgelegte Konzept zur Verbesserung der Wohnraumversorgung alleinstehender Wohnungsloser einer Arbeitsgruppe der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtsverbände und Institutionen der Wohnraumhilfe sowie der wohnungswirtschaftlichen Verbände, dessen Erarbeitung durch eine Landtagsdebatte zur aktuellen Gefährdungslage von Obdachlosen und zur Situation in Obdachlosenheimen angestoßen wurde.

Auf Bundesebene erfolgt eine Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen im sozialen Bereich im Rahmen von Fachveranstaltungen und regelmäßigen Arbeitstreffen sowie in institutionalisierter Form u. a. über die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., die als Zusammenschluß der in der Wohnungslosenhilfe tätigen Verbände und Organisationen von der Bundesregierung finanziell gefördert wird, im übrigen bei der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und in Gesetzgebungsverfahren. In die Beratungen der Notlagenkommission der Bundesregierung sind auch Vertreter der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtsverbände, Bundesarbeitsgemeinschaften für Straffälligenhilfe und Wohnungslosenhilfe, des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge sowie weitere Experten aus Praxis und Wissenschaft einbezogen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333